

【国民经济】

经济新常态下宏观调控的若干重大转变

郭克莎¹, 汪红驹²

- (1. 华侨大学经济发展与改革研究院, 福建 厦门 361021;
2. 中国社会科学院财经战略研究院, 北京 100028)

[摘要] 经济新常态下宏观调控的重大转变,必然是客观条件和主观因素共同作用的结果。如果将2012年确定为中国经济进入新常态的开端,预计新常态的持续时间至少要达到10年以上,其中前5年将是比较艰难的转换期和适应期。这种艰难性主要表现在经济增速能否平稳换挡和如何防止经济失速上,因为经济发展阶段转变与周期性影响交错在一起,可能使市场出现过度反应和较大扭曲,也使宏观调控面临新的严峻挑战。把经济发展新常态引起的条件变化与对未来经济运行的预测分析结合起来看,新常态下宏观调控的新特点将表现为调控思路的重大转变,即转为主要稳定经济增速、主要防控通货紧缩、主要防范资产泡沫破裂、主要促进转型升级、主要激发市场活力。

[关键词] 新常态; 宏观调控; 经济增长方式转变

[中图分类号]F123.16 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2015)11-0005-11

根据习近平总书记一系列论述,中国经济发展已进入一种新常态。这是中国经济发展的一个阶段性转变,是一个动态的、较长的过程。经济发展新常态主要包括三层含义:高速增长转为中高速增长;经济结构不断优化升级;要素驱动、投资驱动转向创新驱动^①。新时期的宏观调控既要适应经济进入新常态的趋势,又要发挥引领新常态的作用。为了把握好速度、结构和动力的关系,需要研究新常态下宏观调控的新特点。

中国经济增速由于内在原因而下行,迅速转入中高速增长阶段,是经济进入新常态的主要标志、动因和起点^②,也迫使宏观调控把应对经济下行压力作为主要政策取向。2008年国际金融危机的冲击使中国经济增速大幅下滑,2009年实施的大规模经济刺激使增速大幅反弹,随后2011年刺激政策的退出又使经济增速快速回落,这4年的经济波动,可以看做是中国经济由高速增长向中高速增长转变、从而由旧常态向新常态转变的过渡。如果将2012年确定为经济进入新常态的开端,预计新常态的持续时间至少要达到10年以上,这不仅因为结构优化升级、增长动力转换需要一个较长的过程,而且因为增速换挡使经济运行需要一段平稳过渡时间;其中,前5年将是比较艰难的转

[收稿日期] 2015-10-09

[基金项目] 国家自然科学基金应急项目“防范通货紧缩预期对经济增长影响的政策研究”(批准号71541010);国家自然科学基金应急项目“国际大宗商品价格走势与输入性通货紧缩影响研究”(批准号71541014);中国社会科学院创新工程重大招标项目“促进经济发展方式转变的创新和改革研究”。

[作者简介] 郭克莎(1955—),男,广东澄海人,华侨大学经济发展与改革研究院教授,博士生导师;汪红驹(1970—),男,安徽歙县人,中国社会科学院财经战略研究院研究员,博士生导师。通讯作者:郭克莎,电子邮箱:guokeshaa@263.net。

换期和适应期,这种艰难性主要表现在如何防止经济失速上,当经济发展阶段转变与周期性影响交错在一起,可能使市场出现过度反应和较大扭曲,也使宏观调控面临新的严峻挑战。把经济发展新常态引起的条件变化与对未来经济运行的预测分析结合起来看,相对于旧常态下的宏观调控,本文认为,新常态下的宏观调控可能呈现以下重大转变:

一、由主要控制经济过热转变为主要稳定经济增速

在经济高速增长的时期,推动经济过快增长的因素较多,防止和控制经济过热往往成为宏观调控的常态;而在经济进入中高速增长阶段,引起经济增长减速的因素较多,宏观调控的常态将转为防止和控制经济过快下滑。经济过热的主要原因是实际增长率超过潜在增长率。改革开放到2008年国际金融危机的30年时间,中国GDP年均增速为9.9%,而潜在增长率为9%左右。这段时期潜在增长率低于长期的实际增长率,经济增速很容易往上冲,很多年份经济运行出现过热,抑制经济过热成为宏观调控的常态,而经济过热是多种因素特别是体制因素影响的结果,高速度中有一部分是以牺牲质量效益、资源环境为代价的。1981—2011年,中国经济增长经历了三个周期。一是1981—1990年(与“六五”规划和“七五”规划时期大致相符),GDP年增长率平均值为9.3%;二是1991—2000年(与“八五”规划和“九五”规划时期大致相符),GDP年增长率均值为10.4%;三是2001—2011年(与“十五”规划和“十一五”规划时期大致相符),GDP年增长率均值保持10.4%,这三个周期的高点分别为15.2%、14.3%和14.2%(如图1所示)。本文将2012年确定为经济进入新常态的开端,近4年来,GDP增长率平均值已从10.4%降至7.4%。

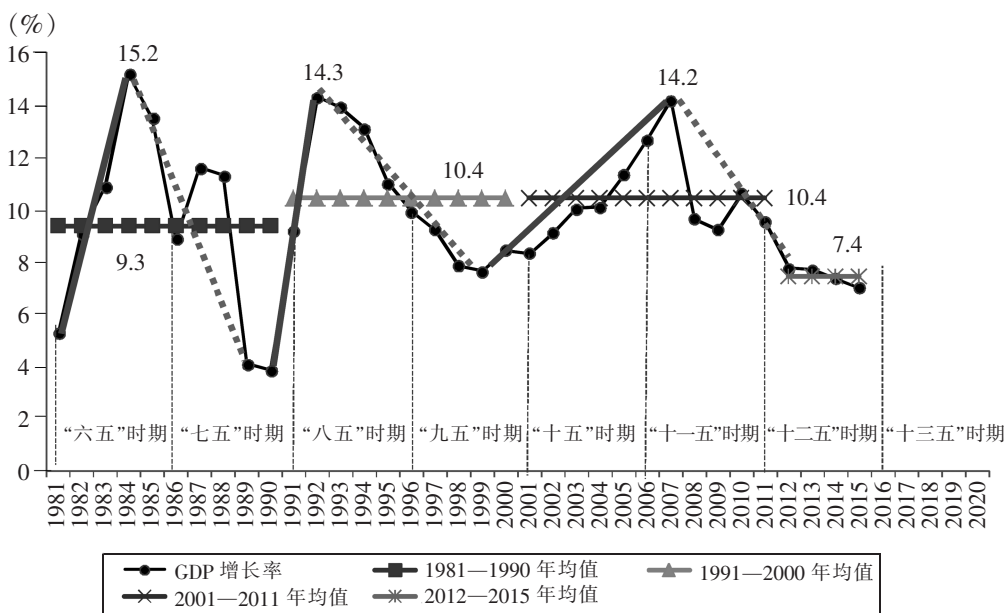


图1 中国GDP增长率及各时期均值

资料来源:作者根据中国经济数据库(CEIC)计算并绘制。

在经济进入新常态后,增速惯性下行的压力较大,要把经济增长稳定在中高速水平上是一件困难的事情。什么是经济增长的中高速?从其他发展中国家或地区的历史经验看,8%以上属于高速增长,6%—8%属于中高速,4%—6%属于中速,4%以下为中低速增长。如果让经济增速在较短时期内由10%左右的高速持续下滑到中速,速度掉下来一半,将对经济运行和社会稳定产生过大冲击。因

此,要充分认识新常态下稳增长的重要性,这是应对经济周期影响、稳定市场预期、维持就业稳定、防范债务和金融风险的需要,也是为调结构、促改革创造有利环境的需要^[3]。为了保持经济中高速增长,未来一段时期宏观调控将由以往以控制经济过热为主转为以稳定经济增速为主。这是适应经济运行条件变化的客观要求,不是短期内的宏观经济政策变化,而是中长期政策取向的战略调整,将成为新常态下宏观调控的一个重大转变。

现在需要讨论的是,中国经济实际增长率的下行与潜在增长率的变化是什么关系,采取宏观调控政策来保持6%—8%(中位数为7%)的中高速增长是否合理和可行?近几年,越来越多的经济学家认为,中国经济增速的下行是由潜在增长率的下降决定的,前者与后者是一致的。但也有一些经济学家不同意这种看法。如刘伟和苏剑^[4]认为,经济增长率下滑可能有两种情形:一是实际增长率和潜在增长率同时下移;二是实际增长率下滑,但潜在增长率没有下滑;目前的情况很可能属于第二种情形。从理论上讲,实际增长率的下降包括结构性减速和周期性减速,周期性减速主要是由需求因素影响的中短期增速波动所引起的,结构性减速则与潜在增长率的变化密切相关。如果中国经济由高速增长向中高速增长转变是由内在规律决定的发展阶段变化的表现,那么潜在增长率的下降是一种必然的趋势。但这里仍存在两个值得深入分析的问题:

一个问题是实际增长率和潜在增长率哪个先下降?从逻辑关系说,实际增长率变动既受供给因素也受需求因素影响,潜在增长率变动主要受供给因素影响;总需求与总供给是同时发生的,当总需求出现收缩时,实际总供给会出现下降,而这时潜在总供给水平还没有发生变化(只是部分产能闲置);只有当实际总供给的持续减少引起部分产能向外转移或被动淘汰时,潜在总供给水平才开始下降;因此,实际增长率的变动要先于潜在增长率的变动。大多数国家或地区经济发展阶段变化的历史经验表明,两者的变动顺序主要是,首先是经济周期性减速引起实际增长率下降,实际增长率持续下降通过需求影响投入和生产率等因素导致潜在增长率下降,潜在增长率的变化又通过结构性减速进一步使实际增长率下行或制约实际增长率回升。因此,运用宏观调控政策阻止实际增长率过快下行,保持合理增长水平,有助于防止潜在增长率被动式下降,打破两者变动的恶性循环。

另一个问题是,实际增长率与潜在增长率的下降幅度是否一致?中国经济的潜在增长率发生了什么变化,未来一段时期将下降到什么水平,几年来许多经济学家和研究机构进行了测算和预测分析,基本上不能形成共识。在经济增长模型中,经济增长率是由资本投入增长、劳动投入增长和全要素生产率(TFP)增长决定的,增长因素分析法可以把资本、劳动数量变化之外的增长剩余都归结于TFP的增长。显然,以这种方式测算的潜在经济增长率,很大程度上是把需求因素的变化及影响抽象掉的。从中国经济的情况看,劳动投入的增长是下行的,但劳动投入增长率本来就很低,对潜在经济增长率的贡献较小,其变化趋势的影响有限;资本投入方面,对经济增长起作用的资本总量中,流动资本的增长波动较大但所占比重较小,固定资本的增长受固定资产投资增速和新增固定资产形成影响逐步下行(相对滞后一些),对潜在经济增长率带来较大冲击;至于TFP的增长,一些研究认为TFP的增长率及对潜在经济增长的贡献率是下降的,但从人力资本、技术进步、制度变迁等方面难以找到引起其下降的合理解释。有些测算结果发现近几年TFP增长率大幅降低,可能主要是受到实际经济增速下滑较快或资本投入增长波动较大的影响,也是增长因素分析中剩余归纳法应用于中短期测算的一个缺陷。这样看来,潜在增长率的下降是相对缓慢的,中短期内的下降幅度不会太大,长期变化趋势在相当程度上还取决于实际增长率的变动。近几年实际增长率较快下滑,而且继续下行压力较大,主要是国内外需求因素的影响。总需求不足使生产要素特别是固定资产较大比例闲置(产能过剩),使实际增长率低于潜在生产率。因此,通过宏观调控来稳定经济运行,保持中高速

增长,是促使实际增长率向潜在增长率靠近,而不是要超过潜在增长率。

这轮国际金融危机以来世界经济复苏表现出艰难曲折的状况,国际经济的结构性矛盾也给中国稳定经济增长带来新挑战,货币政策操作难度加大。美国经济复苏的基础好于其他发达国家,中国经济增长速度放缓,中美之间经济周期错配可能引发国际资本从中国回流至美国,人民币贬值,造成资本市场价值重估,对中国经济发展产生不利的外部冲击^①。2014年7月至2015年9月,中国外汇储备累计下降4791亿美元,比2014年6月的高点3.99万亿美元减少了12%,月均减少319亿美元。2015年8月11日至13日,人民币汇率形成机制改革,人民币兑换美元中间价贬值4.7%左右,随后引发国际金融市场震荡。8月21日美国三大股指暴跌逾3%,恐慌情绪在全球市场蔓延,8月24日亚洲股市开盘暴跌,上证综合指数最大跌幅至8.49%,创1996年实施A股涨跌停板制度以来最大跌幅,完全回吐2015年初以来的涨幅。央行资产负债表数据显示,2015年8月外汇占款为26万亿元人民币,比2014年12月减少3.6%,同期基础货币减少3.5%。7月和8月M2增速超过13%,这一结果来之不易。以上这些,都加大了中国稳定经济增速的难度。

综合起来说,在经济进入新常态的条件下,由于引起增速惯性下行的因素较多,特别是投资需求具有自我收缩的趋势并产生持续性影响,如果任由市场调节,政府不进行干预,实际增长率在大多数情况下将低于潜在增长率,很容易滑出中高速增长区间,宏观调控由主要控制经济过热转向主要稳定经济增速,是适应和引领新常态的一个重要体现。当然,通过宏观政策来保持经济中高速增长,也要注重遵循经济规律,尽量借助市场机制作用,引导市场主体行为。要坚决改变“人定胜天”的观念,充分认识政府干预的局限和弊端,增加对市场内在规律的敬畏。应密切跟踪分析经济增长的趋势,既要努力防止经济运行滑出合理区间,又要深入研究滑出调控区间的可能性,做好应对各种风险的准备和预案,更好地把短期政策与中长期政策结合起来。

二、由主要防控通货膨胀转变为主要防控通货紧缩

与控制经济过热一样,防止通货膨胀也是经济高速增长时期宏观调控的常态。1978—2008年的30年间,中国CPI的年均涨幅为5.6%,明显超过3%以下的温和通胀水平,这也是实际增长率超过潜在增长率的表现。伴随着经济过热的趋势,中国曾有过两次通胀高峰期,一次是20世纪80年代末,1988、1989两年的CPI涨幅均达到18%,期间虽有价格改革冲关的影响,但主要原因仍在于经济过热的推动;另一次是20世纪90年代初期,经济过度扩张使1993—1995年的CPI涨幅连续3年高于14%,其中1994年高达24.1%。2007—2008年的通胀周期,由于国际金融危机的影响而终止。在高速增长时期,防通胀反通胀与防过热控过热一样,成为宏观调控主基调。

中国经济进入新常态以后,经济由高速增长转为中高速增长,通胀水平出现较快回落,通缩可能形成新的风险,宏观调控的取向将发生根本性变化。截至2015年8月,CPI涨幅已回落到2%以下,进入国际认同的低通胀区间;PPI已连续42个月负增长,且降幅有所扩大;上半年GDP平减指数已转为负值,第二产业增加值平减指数已连续12个季度为负值。虽然2015年以来猪肉价格上涨幅度较大,猪肉价格周期的波动引发了人们对新的通胀苗头的担忧,但在大多数农产品供过于求的条件下,猪肉价格持续大幅上涨的可能性不大,对居民消费价格上涨的总体影响(时间和幅度)相对有限。总的看,当前结构性通缩已比较突出,市场通缩预期在增强。

未来一段时期,受世界经济复苏缓慢、国际市场需求不振、美元汇率走强等影响,国际大宗商品价格仍将在低位徘徊,对中国的输入性通缩影响继续存在;在国内价格总水平走势中,农产品价格带动食品价格上涨的趋势在减弱,资源环境综合使用成本上升的趋势逐步放缓,劳动力成本上升的

趋势受到企业基本面制约,货币供给量虽很大但难以流入低迷的实体经济转化为物价上涨,能够持续拉动价格上涨的主要方面或重大因素不多;特别是由于总需求不足、产能过剩严重的状况难以改变,实际增长率将低于潜在增长率,经济增速下行的压力加大,通缩风险及通缩预期的影响可能逐步上升,并可能引发价格下行螺旋、需求收缩螺旋、债务紧缩螺旋、货币紧缩螺旋等一系列连锁性负面效应。因此,宏观调控需要从主要防控通胀向主要防控通缩转变,把调控重心转向消除或减少价格下行因素,改变或减弱市场通缩预期,扭转价格总水平可能出现的下降趋势。这也是由经济运行条件变化决定的客观要求,是一种中长期的政策取向调整,将成为新常态下宏观调控的又一重大转变。

宏观调控方向的变化要求宏观经济政策作出相应调整,其中最重要的就是货币政策取向的调整转变。在经济高速增长时期,货币政策的基本目标是防控通货膨胀,但对经济和价格走势的调控却是被动的。一是货币供给被动适应经济增长。当经济高速增长时,货币供给也高速增长,广义货币M2的增速一直以GDP增长率与CPI上涨率之和为主要依据,货币供给成了经济高速增长和价格总水平上涨的助推器。二是利率调整被动适应价格上涨。当价格水平进入上涨周期时,基准利率根据CPI涨幅逐步上调,名义利率虽不断提高,但实际利率水平没有变化以至相对下降,对需求扩张的约束作用有限。这种被动性导致货币政策没有真正发挥反周期的功能。现在经济转入中高速增长的新常态,这可能是比经济周期下行期更长的一个发展阶段,经济增速下行的压力加大,通胀的可能性大大降低,通缩的风险性明显上升,货币政策不仅要实行调控取向的转变,把基本目标从防控通胀转向防控通缩,而且要变被动性为主动性,提升对经济走势的预见性和调控作用。从货币政策的数量工具看,如果市场通缩预期升温,资金需求可能出现收缩趋势,社会融资规模增量、新增中长期贷款等指标将相继下行,货币政策的调整需要及时到位以至打出提前量,通过降低存款准备金率、加大公开市场操作等措施,为稳定经济增长、防控通货紧缩提供适度宽松的流动性环境。从货币政策的价格工具看,在经济增速、物价涨幅双下行的条件下,货币政策需要积极引导市场利率走势,促进社会融资成本下降,支持实体经济投资发展。Summers^[6]曾预言以美国为首的发达国家的实体经济在此轮危机后将进入一个“长期停滞”期,其论据除了技术进步缓慢、劳动参与率降低之外,还有重要一点,就是充分就业实际利率呈下降趋势,而且充分就业实际利率有可能低于零^[7]。一旦出现储蓄供给大于投资需求,且风险偏好或安全资产供给难以充分吸收超额储蓄,充分就业的实际利率就可能降为负值,从而出现投资不足、产出低于潜在水平和失业率上升等经济停滞局面^①。这里的充分就业实际利率,实质上就是使经济适度增长的实际利率。从中国当前经济运行的情况看,由于社会就业压力不明显,而产能过剩矛盾突出,“充分就业实际利率”相当于“产能合理利用实际利率”。为了防止这个“实际利率”出现持续下行趋势(目前已经在下行),央行需要及时甚至超前下调存贷款基准利率,在推进利率市场化的基础上,使真实利率水平有效反映资金供求关系,通过降低名义利率并使其与“产能合理利用实际利率”趋于协调,发挥促进企业投资、经济增长的作用。至于由此导致无风险利率下行而使部分资金流向资本市场、房地产市场,引发一定的资产泡沫,则可能是这个时期必要付出的代价,总的看,利大于弊。

① 根据维克塞尔利率,实体经济中存在一个由储蓄和投资决定的真实利率水平。该利率水平取决于三个因素:储蓄供给函数、投资需求函数和资金风险偏好,三个因素均衡产生的实际利率就是充分就业利率水平。根据Summers等人的研究,20世纪90年代初以及2001—2005年,美国的实际利率曾降到0以下,远低于当时的名义利率。这次金融危机爆发后,美国名义利率降低到0左右,但是充分就业实际利率一直保持在-2%至-1%的水平。在这种情况下,名义利率虽一降再降,但仍高于充分就业的真实利率水平,对刺激投资和拉动经济的作用相对较弱。

三、由主要防范资产价格上涨转变为主要防范资产泡沫破裂

宏观调控取向调整的另一个重要方面是,由主要控制资产价格上涨转变为主要防范资产泡沫破裂,特别是防范房地产泡沫破裂。1998年住房制度改革以来,中国以提供住宅为主的房地产市场经历了15年的高速增长,以遏制房价过快上涨为目标的房地产市场调控也持续了近10年,其中只有2008年因国际金融危机影响出现了较大调整,但2009年实施的支持购房政策和货币信贷扩张很快就把市场拉了起来。1998—2013年,中国商品住宅施工面积、竣工面积、销售面积年均增长速度分别为18.9%、12.2%和17.1%,都远远高于同期城镇人口年均3.8%的增速。与收入增速相比,城镇居民购买商品住宅的增速年均高出4.1个百分点;扣除城镇人口增长率后,商品住宅的销售增速仍比城镇居民的收入增速高出44.6%。城镇居民人均拥有的住宅面积在15年中年均增长13.3%,总体增加了5.5倍。这使房地产市场出现了相对过剩的局面。同时,房价涨幅也明显过大。1998—2013年,中国商品住宅平均销售价格年均上涨8%,15年的时间上涨了两倍多。由于城市中心区与外围商品房的价格差异很大,建设面积不断向外扩展,平均销售价格的计算实质上远远低估了房价上涨率,许多一、二线城市市区住宅价格涨幅均超过10倍。与相关价格指数相比,商品住宅平均销售价格年均涨幅比住房租金平均涨幅高出70%,比固定资产投资价格指数高出2.6倍,比CPI高出2.8倍^⑧。2014年开始,中国房地产市场进入了调整阶段,尽管中央和地方政府出台了稳定市场的政策,使各地房地产市场出现了反弹和分化走势,但调整过程并没有结束。未来一段时间,在经济下行压力加大、市场通缩预期上升的条件下,相对过剩和价格过高的房地产市场波动调整将是一个必然趋势,大多数城市都面临房地产价格下滑的风险,部分城市房地产泡沫的局部破裂可能难以避免。

宏观调控需要由控制房价过快上涨转为防范房价泡沫破裂,积极应对房地产市场调整带来的问题。一是应对商品房市场收缩的影响。现在重点城市的二手房销售量已占到新建房销售量的40%—50%,作为商品房市场总需求的组成部分,二手房市场的需求会分流新建房市场的需求,但对房地产投资和经济增长产生影响的主要是新建房市场。为了减少商品房市场波动对经济增长的影响,应区分两个市场并采取不同政策措施,激活新建房市场以消化库存压力,稳住二手房市场以减少需求分流,防止投资投机存量房大规模抛售引起房地产价格大幅下跌和泡沫破裂。加快改革商品房预售制度,推行现房销售制度,缓和短期市场供求矛盾,使住房过剩压力往后推延。二是应对房地产投资下行的压力。2015年1月至8月,房地产开发投资增速已下降到4%之下,未来还可能继续下行以致负增长,将对固定资产投资产生较大影响。这是此前10多年房地产投资高速增长的代价,也是缓解市场过剩矛盾的必要过程。防止房地产投资下滑过快,需要创造适度宽松的流动性环境,促进市场利率下行,搞活市场投融资机制,引导地方政府下调土地出让底价,同时,支持开发企业拓展养老、健身、旅游、文化等新的房地产业,为投资增速平稳过渡提供有利条件。这与稳定经济增长的政策取向是一致的。三是应对房地产泡沫破裂的风险。住房价格下跌将引起整个房地产价格下跌,房价大幅下跌将导致市场需求急剧萎缩,引发房地产泡沫的破裂。从国际经验看,房地产市场周期性调整会引起房价较大下行,出现一些资产泡沫破裂事件几乎不可避免。对于未来中国房地产市场可能出现的局部泡沫破裂,必须尽早做好化解金融、财政风险的预案,防范发生连锁效应和波及影响。

四、由主要推动均衡发展转变为主要促进转型升级

与发达市场经济不同,结构问题一直是中国宏观调控的一个重要方面。在经济高速增长时期,结构失衡是伴随着经济过热而出现的普遍状态,推动经济均衡发展或协调发展成为宏观调控的常态。

但这个时期的不同阶段,结构失衡的表现不一样,宏观调控的重点也有差异。在短缺经济的20世纪80年代,需求膨胀拉动经济过热,当时认为是投资和消费双膨胀,原因是国民收入超分配。这可能是计划与市场双轨制带来的特殊现象。经济高速增长主要来自于消费品短缺引起的加工工业高度扩张,而能源、原材料工业和基础设施发展滞后,成为制约增长的瓶颈。结构失衡表现为加工工业与基础工业、基础设施的矛盾,以及整个工业与其他国民经济部门的矛盾,发展处于“不平衡”时期;宏观调控的重点是压长线补短板,加强薄弱环节,推动工业内部各行业以及工业与基础部门平衡发展。20世纪90年代,掀起了新一轮改革开放热潮,被“治理整顿”压抑了两年多的发展冲动集中爆发,各地尤其是南方地区的大干快上空前高涨,投资过度扩张很快带来新的经济过热。经济高速增长主要来自于投资拉动下工业全面高速扩张,基础工业、基础设施虽得到加强但仍不能适应需要;同时沿海地区利用开放优势更快发展,长三角继珠三角之后快速崛起,东部沿海与中西部的差距明显拉大。结构失衡表现为整个工业与国民经济运行的矛盾,投资率大幅上升和消费率持续下降的矛盾,以及东部沿海与中西部地区差距扩大的矛盾,发展处于“不平衡、不协调”时期;宏观调控的重点是抑制工业、投资过度扩张,推动重大基础设施建设和服务业发展,促进产业结构调整、经济协调发展;并开始重视区域发展总体布局,支持西部大开发和东北老工业基地振兴。当时的宏观调控试图使经济软着陆,但由于东南亚金融危机的影响,经济增速下行期延长了,经济尤其是工业出现了相对过剩。21世纪初至国际金融危机影响前,加入WTO进一步打开了国门,对外贸易和利用外资获得了迅速扩大的空间,加上住房制度改革后的商品房市场起步拉动房地产投资增长,出口、投资一起扩张使经济由逐步升温到全面过热。经济高速增长主要来自于投资和出口拉动的工业又一轮高速发展,特别是出口贸易和房地产投资拉动的传统制造业再度高速增长(为告别短缺经济后的超常规增长),由于经济总量已相当大,高投入、高消耗、高污染的粗放型增长模式使国内资源环境不堪重负,也使经济增长的对外依存度快速上升,对国外能源、矿产资源进口依赖加重。

结构失衡表现为工业比重过大与国民经济运行的矛盾更加突出,投资率上升与消费率下降的矛盾持续发展,资源环境承受压力过大和破坏严重,国内经济发展与对外经贸关系的矛盾加深,发展进入“不平衡、不协调、不可持续”的时期;宏观调控的重点是抑制投资、出口和工业过度扩张,严格控制各地低水平重复建设和与地方政府投资相关的楼堂馆所建设,推进产业结构调整优化,加快各类服务业发展,加强资源环境治理和保护。总的看,高速增长阶段结构失衡的基本特点是工业比重过大、投资率过高,工业高速增长和投资过度扩张相互推动;宏观调控的常态是在控制增长速度的条件下推动经济均衡发展,增强发展的协调性和可持续性。

经济进入中高速增长的新常态,伴随着增速下行的是产能普遍过剩,包括投资增速回落引起的投资品部门产能过剩,结构性偏差(工业比重过高、服务业比重偏低)引起的产能过剩,供给结构不适应需求结构升级(消费、投资和出口等结构升级)引起的产能过剩。这是总量矛盾与结构矛盾交错影响的结果,是经济高速增长时期一直存在的结构失衡发展演变的结果,也是产业结构调整升级和经济发展方式转变缓慢的结果。应对这种产能过剩的局面,宏观调控需要从主要推动经济均衡发展转向主要促进经济转型升级。这关系到能否促进生产要素流向新的发展领域,改善和优化资源配置格局,也可以看做新常态下宏观调控的另一个重大转变。

那么,转型升级与均衡发展有什么不同?差别主要表现在:一是对增长速度的要求不同。推动产业、经济均衡发展,主要是解决经济增长中的不平衡、不协调以致不可持续问题,虽然既拉短线又压长线、既促消费又控投资,但仍希望也可能使经济继续高速发展;而促进产业、经济转型升级,主要是解决资源配置格局重大调整并向更高层次发展的问题,虽然要防止经济持续下行或过度下滑,但

不希望也不可能使经济回到高速增长的道路上去。二是对发展模式的要求不同。均衡发展也需要化解结构性偏差的矛盾,但仍可能在改良发展模式的基础上缓解结构问题和保持经济增长;而转型升级则需要在加快转变经济发展模式的基础上缓解结构矛盾,实现更高质量和效益的经济增长。三是对技术创新的要求不同。均衡发展也要求产业技术进步和改造升级,但对协调发展的依赖重于对创新发展的依赖;而转型升级则更加强调创新驱动发展的重要性,必须在推进技术创新的过程中实现增长动力转换和可持续发展。四是对外部条件的要求不同。均衡发展需要依托国际市场缓解国内的结构性偏差矛盾,在外贸依存度上升过程中既要保持工业制成品出口高速增长,又要保障能源、原材料进口满足国内需求(数量增加和价格稳定);而转型升级的前提是进出口面临国内外需求制约,需要拓展国际合作渠道和空间,把扩大出口与增加对外直接投资、国际工程承包等结合起来。

因此,促进经济转型升级是与化解产能过剩矛盾密切联系在一起的,需要在保持经济中高速增长条件下,促进生产要素流动、资源再配置和新兴产业发展以缓解结构性偏差矛盾,加快产业结构优化升级以提高供给对需求的适应性和带动效应,推动经济向中高端迈进、发展方式向集约化转变以增强新的国际竞争力。主要政策思路包括以下几个方面:加大结构性积极财政政策的力度,搞活市场化、多元化投融资机制,支持企业跨行业、跨地区兼并重组,推进国有企业改革和国有经济布局调整,充分发挥“一带一路”等融通国内外发展的战略举措的作用,推进国际产能、装备制造和利用等合作,带动多双边贸易、投资和工程建设等发展。

一个值得反思和讨论的问题是,如何对待经济增长与结构升级的关系,以及政府干预在其中所起的作用?在20世纪与21世纪之交,中国经济中发生了两件大事:住房制度改革和加入WTO,这两大改革开放事件打开了扩大需求的大门,随后房地产市场投资和商品出口贸易的快速增长,改变了那几年经济因需求不足或相对过剩而低迷的局面,使经济又回到依托投资和工业扩张实现高速增长的轨道。这延长了中国经济的高增长期,但也延缓了结构升级的进程,付出了很大的机会成本。国际市场的扩大,拉动国内具有比较优势的劳动密集型产业再度高速增长;房地产市场的升温,拉动建筑钢材、水泥、玻璃、有色等低端产业和产品持续扩张;市场需求好转使很多传统产业忙于增产获利,竞争压力减弱使很多生产企业忘了技术升级。这就是国际金融危机影响前的图景。结果是产能过度扩张,结构升级缓慢。当时隔10多年后中国经济又面临需求波动、产能过剩的困扰时,才意识到已经为经济高速增长付出了代价,因为产能过剩中有相当部分是供给结构不适应国内外需求结构升级而形成的,这些产能需要用更长时间、更加艰难的转型升级才能重建竞争力。

一个国家推进产业转型升级,必须处理好顺比较优势与逆比较优势之间的关系。比较优势可分为静态比较优势和动态比较优势,前者指的是现时的比较优势,后者指的是转换中的比较优势。实行静态比较优势战略,大力推动劳动密集型产业发展以至作为主导产业,将使发展中国家或地区在国际贸易中处于不利地位。主要原因是,随着社会消费结构升级和生产结构升级,劳动密集型产品的需求比重将不断下降,而资本和技术密集型产品的需求比重会不断上升;同时,发展中国家如果大力发展具有静态比较优势的劳动密集型产业,使国际分工格局下的产业专业化水平得到强化,势必制约处于比较劣势的资本和技术密集型产业的发展,进一步扩大与发达国家的产业结构差距,阻碍动态比较优势的转换⁹。中国加入WTO之后,郭克莎¹⁰⁰曾指出,扩大对外开放的新环境要求中国工业发展战略进行调整,这种调整需要以产业结构战略为中心和依据,而对外贸易战略、利用外资战略的取向,都应当适应和服从产业结构战略的取向。产业结构战略的基本取向是推动工业结构升级,主要是促进技术密集型产业发展和比重上升。以此为中心,对外贸易战略要选择、利用好顺比较优势,运用好逆比较优势的战略,利用外资战略也要与产业结构战略保持协调一致。相应地,在扩大

对外开放的新环境下,工业发展政策的关键是处理好政府适度干预和有效干预的问题。工业发展政策的调整要形成以产业结构政策为中心、以对外贸易政策和利用外资政策的调整为搭配的新格局。10多年来的实践证明,如果产业结构长期处于低端水平和升级缓慢,在国际上将面临越来越大的竞争压力,在国内也将面临越来越大的产能过剩压力。

由以上反思和讨论可以得到两点启示:一是要协调好经济增长与结构升级的关系。如果几年后国际经济形势好转,周期性影响消除使经济下行因素减少、上行因素增多,也要防止实际增长率超过潜在增长率,保持必要的需求约束和竞争压力,使新常态下的结构优化升级持续演进。二是要发挥好政府对结构升级的有效干预。不论是产业结构、需求结构还是区域结构的优化升级,仅依靠市场调节的作用都是比较缓慢的过程,适度的政府干预是促进结构优化升级的重要条件,只是政府干预必须遵循市场规律,运用市场化办法,发挥市场机制的作用,这是新常态下宏观调控促进经济转型升级需要注重的基本取向。

五、由主要调控市场主体转变为激发市场活力

在经济高速增长时期,市场主体有较强的发展冲动,加上体制问题造成投资软约束,来自微观和中观层面的过度扩张是推动经济过热的主要原因,因此,抑制市场主体的投资扩张以促使经济降温是宏观调控的基本方式和常态。宏观调控的主要对象是地方政府和国有企业。改革开放以来尤其是1994年实行分税制以来,地方政府越来越成为中国经济发展中的重要市场主体。为了加快本地经济发展,吸引生产要素特别是资金流入,地区之间形成了明显的竞争关系,各地方政府把主要精力用于招商引资,采取降低地价、税率和提供补贴等方式争夺投资项目;同时,地方政府用尽心思向上级政府申报、争取投资项目,特别是向国家发展和改革委员会争取大型建设项目,在这个过程中不惜采用各种手段以至违法违规,包括边报项目边上项目、先上项目再报项目、土地未批先用或以租代征等,形成投资建设既成事实、抢占先机。区域之间的竞争实质上成为地方政府之间的竞争,成为追求速度、攀比速度的竞争,成为以GDP论英雄的竞争。而国有企业尤其是中央企业则通过投资项目游走于地方政府之间,利用这个需求环境实现产能扩张,获取“共同发展”的好处。这导致大多数地区的经济增长目标都高于全国的增长目标,中央制定的年度计划和中长期规划的目标在实践中屡屡被地方所突破,经济很快走向过热是必然的趋势。在全国经济一片热中,地方政府是热的龙头,如果不调控地方政府的行为,并以此引导国有企业及其他企业的走势,根本不可能控制住过热的局面,所以宏观调控只能以抑制地方政府盲目建设为重点,在2004—2007年那轮调控中,还查处了一批违规建设的项目,处理了一些相关的省、市级领导。

经济进入中高速增长的新常态之后,市场需求发生较大变化,市场主体的投资热情下降。各地经济增速下滑严重影响财税收入增长,房地产市场调整使土地出让收入大幅减少,地方政府性债务负担变得更加沉重,地方政府发展经济的手段和路径面临新挑战。加上近两年中央严格实施“八项规定”和反腐政策持续推进,政府部门及官员行为受到新制约,一些地方政府出现了不作为的现象。这些情况使地方政府发展经济的能量和动力减弱,也促使中央政府调整宏观调控的对象和方式。

2012年以来,中国投资增速持续下移,特别是增速降幅明显加大,2015年以来表现更加突出。未来一段时间,投资增速还可能继续下滑,并加大经济增长下行压力。现在的政策取向主要是:一方面,要求地方政府继续承担发展经济的任务,推进基础设施建设,改善区域投资环境,通过PPP等方式引进民间投资,保持地方经济平稳较快发展;同时采取扩大地方债发行、实施地方债务置换等办法,加大中央对地方政府的支持,减轻地方政府性债务负担,增强地方政府推动发展的能量。另一方

面,进一步深化市场化改革,持续推进简政放权,破除投资发展的体制机制障碍,推动大众创业、万众创新,提升个人和企业投资发展意愿。下放的权利,一部分下放到各级地方政府,一部分直接下放给企业和社会组织,尽管一些重要的权利还没有放下去,已经放下去的权利要发挥作用和跟上新的监管也有一个过程,但大方向是正确的,市场活力将逐步释放出来。现在需要讨论的问题是,这两个方面是否符合宏观调控取向转变的新要求?从中短期看,既推动地方政府发展经济又促进市场增强活力,符合中国现行体制下经济运行和发展的特点,可以使宏观调控政策比较直接地落实下去,较快起到稳定需求和经济增长的作用。但从长远看,应当逐步减少对地方政府的调控,增加对市场运行的调控,使市场取代地方政府的地位,在宏观政策信号的引导下配置资源。因为中央政府调控地方政府,地方政府又会去调控市场,反而可能把宏观政策信号搞乱了,把市场运行机制搞扭曲了。

新常态下宏观调控取向的转变,从根本上说不应由限制市场主体扩张转向推动市场主体发展,而应通过激发市场活力增强经济发展的内生动力。运用改革办法来促进经济稳定增长,反映了经济体制改革的新要求,是新常态下宏观调控思路和模式的一个重大转变。这有利于扩展调控政策的持续效应,减少调控可能产生的后遗症,并推动稳增长与调结构有机结合起来。地方政府作为直接发展经济的市场主体,应当在深化改革中逐步淡出,转向主要推进与公共服务相关的基础设施建设,致力于创造改革开放氛围和改善区域市场环境,促进企业公平竞争和有效发展。使地方政府不直接承担发展经济重任,将比要求地方政府不片面追求GDP更加可行,这有助于避免地方政府干预当地企业配置资源,尤其是直接干预本地国有及国有控股企业的投资发展;有助于防止形成地方保护主义,导致区域间市场分割,影响企业公平竞争;也有助于地方政府加强对本地企业防治污染的监管,协调经济发展与环境保护的关系;从而可以使市场更有效配置资源,也可以使地方政府更好发挥作用。同时,宏观调控由调控两个方面转变为集中精力调控市场,减少地方政府这个中间环节,中央政府也能更好发挥宏观调控的作用。

宏观调控如何运用改革办法激发市场活力?主要思路有以下几个方面:一是激活民间投资。除了加快扩大民间资本在基础产业、基础设施、新兴产业、社会服务等领域的进入范围之外,还要保障民间投资进入和退出的自主权及便利化,支持民营企业参与政府采购市场的公平竞争并增加政府向民营经济采购的比例,鼓励民间资本参与国有企业改革改制改组和发展混合所有制经济,对中小微企业合法经营、开拓市场给予必要保护以至实行财税、金融优惠政策。要像当年对待外商投资一样对待今天的民间投资,要使民营企业享有与外资企业、国有企业相同的国民待遇,从而为搞活民间投资创造良好的体制环境。二是激活国有经济。推进国有产权制度改革和国有经济布局调整,加快国有资产管理向管资本为主转变,积极发展国有资本投资运营公司,促进国有控股、参股的混合所有制经济发展,带动国有企业健全现代企业制度和完善公司法人治理结构,使国有经济这个市场主体焕发出新的发展活力。三是激活“双创”动力。当大众创业、万众创新的热情被点燃之后,还需要通过推进体制机制创新来支持创业活动的有效进行,促进技术创新、管理创新、市场创新等过程的持续发展,其中最重要的就是推进金融体制改革和金融机制创新。应当大力加强金融市场化改革的微观基础,发展多元化的金融市场主体和金融创新力量。就激发“双创”活力来说,应促进风险创业投资、私募股权投资等市场化投融资形式的发展,支持企业运用股权、期权等方式来稳定创业合作、激励创新行为,形成灵活有效、可持续的机制。四是激活大众消费。消费者是重要的市场主体,消费活力也是重要的市场活力。应当在增强居民消费能力、完善消费政策、培育消费热点、优化消费环境的过程中,更加注重深化与消费相关的改革,增加消费者的消费自主权和选择权。

如此看来,宏观调控的新特点与深化改革的新取向就殊途同归了,两者统一于搞活市场。宏观

调控只有通过搞活市场,才能调动市场主体的积极性,使经济增长由要素驱动、投资驱动转向创新驱动;才能增强市场配置资源的动能,促进经济结构不断优化升级;而这些正是深化改革的基本取向。这样不仅有利于缓解需求不足的困扰,从根本上稳定经济增长;而且有利于带动发展方式的转变,提高经济增长的质量和效益。现在经济学家对于中国未来经济增长走势的看法差异很大,但对于深化改革能提高经济增长率的想法却高度一致:一些经济学家认为潜在增长率没有下降,通过深化改革可以提高实际增长率;一些经济学家认为潜在增长率在下降,但深化改革可以使潜在增长率回升从而提高实际增长率;两者的结果是一样的,最终能看到的就是实际增长率。这就表明,如果使宏观调控的取向与深化改革的取向统一起来或趋于一致,那么经济学家对未来经济增长前景的看法就一致了,使中国经济保持在中高速增长区间就成为合乎逻辑、众望所归的事情了。

[参考文献]

- [1]习近平. 谋求持久发展 共筑亚太梦想——在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲[N]. 人民日报, 2014-11-10.
- [2]郭克莎. 准确把握速度、结构与动力转换的关系[J]. 求是, 2015, (1):31-32.
- [3]郭克莎. 面向经济新常态的宏观调控[J]. 求是, 2015, (6):39-41.
- [4]刘伟, 苏剑. “新常态”下的中国宏观调控[J]. 经济科学, 2014, (4):5-13.
- [5]汪红驹. 防止中美两种“新常态”经济周期错配深度恶化[J]. 经济学动态, 2014, (7):4-11.
- [6]Summers, L. US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis and the Zero Lower Bound [R]. Speech Delivered to the National Association for Business Economics' Economic Policy Conference, 2014.
- [7]曹远征. 经济新常态及宏观调控新框架[J]. 国际金融, 2015, (5):3-6.
- [8]郭克莎. 我国房地产市场调整的趋势、影响及对策分析[J]. 财贸经济, 2014, (12):17-26.
- [9]郭克莎. 对中国外贸战略与贸易政策的评论[J]. 国际经济评论, 2003, (5):31-34.
- [10]郭克莎. 中国工业发展战略及政策的选择[J]. 中国社会科学, 2004, (1):30-41.

Some Significant Changes of Macroeconomic Policy for the New Normal of China's Economy

GUO Ke-sha¹, WANG Hong-ju²

- (1. Institute of Economic Development of Reform, Huaqiao University, Xiamen 361021, China;
2. National Academy of Economic Strategy CASS, Beijing 100028, China)

Abstract: The significant changes of macroeconomic policy for the New Normal of China's economy must be the result of objective conditions and subjective factors both. If the year 2012 is supposed as the beginning of the New Normal of China's economy, the New Normal is expected to last for 10 years, of which the first five years will be more struggling transition and adaptation period. The big challenges are mainly manifested as how to shift the economy to a sustainable medium-high growth rate and how to prevent the economy plummeting. The new stage of economic development and the cyclical impact of transformation intertwined may cause market distortions overreacted. Referring to the changing development conditions of the New Normal economy and the future of the economy forecast analysis combined together, the main scheme of macroeconomic regulation needs to make adjustments: target medium-high economic growth rate without great volatility, prevent deflation, avoid asset bubbles burst, promote the transformation and upgrading for sustainable growth, and inspire vitality of the market and foster momentum of growth through reforms.

Key Words: the New Normal; macroeconomic policy; transformation of economic growth pattern

JEL Classification: L60 O11 E66

[责任编辑:王燕梅]